

N° 458

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1990-1991

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 juillet 1991.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 8 juillet 1991.

PROPOSITION DE LOI

*visant à compléter la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984
portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jacques HABERT, Pierre CROZE, Charles de CUTTOLI,
Paul d'ORNANO, Jean-Pierre CANTEGRIT, Olivier ROUX, Xavier de
VILLEPIN, Mme Paulette BRISEPIERRE, M. Hubert
DURAND-CHASTEL,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Fonctionnaires et agents publics.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

La loi n° 72-659 du 13 juillet 1972 relative à la situation du personnel civil de coopération culturelle, scientifique et technique auprès d'Etats étrangers a défini les principes du service en coopération et a précisé les obligations des agents ainsi que les garanties qui leur sont accordées en raison du caractère temporaire de leur service hors de France et des sujétions qui découlent de leur mission. Elle tend également à permettre de disposer à tout moment du personnel nécessaire pour répondre aux besoins de la coopération.

Les agents de coopération sont mis à la disposition d'un Etat étranger afin de concourir au fonctionnement des services publics de cet Etat ou d'accomplir une tâche déterminée et former les nationaux qui les rempliront. La notion de « mission de coopération » exclut celle de permanence de l'emploi et, par voie de conséquence, de carrière.

L'article 2 dispose que ces personnels sont recrutés dans les divers secteurs d'activité en fonction des qualifications recherchées. Ils peuvent notamment être recrutés parmi les fonctionnaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat, les magistrats de l'ordre judiciaire, les agents titulaires des collectivités locales et de leurs établissements publics, les agents permanents des services, établissements et entreprises publics à caractère industriel et commercial.

Le ministère de la Coopération et du Développement, principal agent recruteur, peut également faire appel à des personnes non-titulaires de la fonction publique de l'Etat ou de la fonction publique territoriale. Ainsi, selon la réponse ministérielle à la question écrite n° 12 970 du 1^{er} janvier 1990 :

705 non-titulaires enseignants sur des postes à temps complet ;
1 294 non-titulaires coopérants techniques sur les postes à temps complet ;
30 non-titulaires sur des postes à temps incomplet ;
9 autres non-titulaires ;
Total : 2 038 non-titulaires.

Ces coopérants techniques non-titulaires exercent dans différents secteurs : administration générale, économie, finances, statistiques, plan,

informatique, santé, affaires sociales, agriculture, développement rural, industrie, transports, équipement, etc...

*
* *

L'un des objectifs des pouvoirs publics a été de concourir à une légitime valorisation des carrières effectuées en coopération par ces coopérants techniques non-titulaires. C'est cette politique qui a conduit le gouvernement à programmer un plan de titularisation dont l'ampleur dépasse le seul cadre des personnels précités.

Le 28 juillet 1982, le ministre délégué auprès du Premier ministre, chargé de la fonction publique et des réformes administratives, M. Anicet Le Pors, déposait devant l'Assemblée nationale un projet de loi (n° 1081) définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non-titulaires occupant de tels emplois. Devant le Sénat (séance du 12 avril 1983) M. Anicet Le Pors déclarait : « Nous avons le plus grand souci des non-titulaires en coopération. Je n'ai cessé de déplorer, depuis mon entrée en fonction, qu'aient été ainsi, au fil des années, recrutés à l'étranger, dans des conditions particulièrement anarchiques, des personnels dont le statut très précaire conduisait à des différences de situation extrêmement grandes ».

● **la loi n° 83-481 du 11 juin 1983** définissant les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois civils permanents de l'Etat et de ses établissements publics et autorisant l'intégration des agents non-titulaires occupant de tels emplois (*J.O* du 14 juin 1983) a précisé les conditions de titularisation (titre II) : être en fonction à la date de publication de la loi ou en congé en application du décret n° 80-552 du 15 juillet 1980 relatif à la protection sociale des agents non-titulaires de l'Etat, ou en congé en application de décret n° 82-665 du 22 juillet 1982 relatif à la protection sociale des agents non-titulaires de l'Etat et des établissements publics de l'Etat à caractère administratif ou à caractère culturel et scientifique, de nationalité française, en service à l'étranger ; avoir accompli à la date du dépôt de la candidature des services effectifs d'une durée équivalente à deux ans au moins de service à temps complet ; remplir les conditions énumérées à l'article 16 de l'ordonnance n° 59-244 du 4 février 1959.

L'article 9 précise notamment qu'ont vocation à être titularisés sur leur demande les personnels civils de coopération culturelle, scientifique et technique en fonction auprès d'Etats étrangers ou de l'organisme auprès duquel ils sont placés et répondant aux dispositions de l'article 8 de la loi du 13 juillet 1972.

En outre, l'article 24 et ultime de la loi du 11 juin 1983 dispose que « les décrets prévus par le présent projet de loi devront être pris dans l'année qui suit la publication de la loi ».

● **la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984** portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat (*J.O* du 12 janvier 1984) a repris dans ses articles 73 à 93 l'ensemble du dispositif prévu par la loi du 11 juin 1983.

C'est ainsi qu'en application des lois du 11 juin 1983 et du 11 janvier 1984 ont été pris plusieurs décrets organisant la titularisation de personnels enseignants exerçant à l'étranger : adjoints d'enseignement, professeurs d'enseignement général de collège, professeurs de collège d'enseignement technique, instituteurs, conseillers d'orientation, directeurs de centres d'information et d'orientation et conseillers d'orientation (décrets n°s 84-715 à 84-721 du 17 juillet 1984).

En revanche, on ne peut que déplorer le fait que, malgré les engagements gouvernementaux et les assurances souscrites devant la représentation nationale lors du vote de la loi du 11 juin 1983 notamment, la titularisation des coopérants techniques non-titulaires n'ait donné lieu, à ce jour, à aucun décret d'application. Les seules mesures réellement prises ne concernent que les agents des catégories C et D : décret n° 88-519 du 5 mai 1988 fixant les conditions exceptionnelles d'intégration de personnels civils non-titulaires de coopération culturelle, scientifique et technique et de personnels civils non-titulaires des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger dans des corps de fonctionnaires des catégories C et D ; décret n° 83-57 du 18 janvier 1988 fixant des conditions exceptionnelles d'intégration de personnels non-titulaires du ministère de la défense en service à l'étranger dans des corps de fonctionnaires des catégories C et D.

Cette situation est profondément préjudiciable aux coopérants techniques non-titulaires. D'une part, les mesures partielles prises en faveur des catégories C et D ne concernent qu'un seul ministère (celui de la Défense) et le décret du 5 mai 1988 ne vise que les personnels des établissements et organismes de diffusion culturelle et d'enseignement susceptibles d'être intégrés dans des corps de catégories C et D (mais ignore les coopérants techniques). D'autre part, aucune mesure n'a été adoptée depuis juin 1983 pour ce qui concerne tous les coopérants techniques non-titulaires dont la titularisation peut être prononcée dans les catégories A et B.

Si la loi du 11 juin 1983 a fixé le délai d'un an pour la publication des différents décrets organisant la titularisation, en revanche celle du 11 janvier 1984 n'a prévu aucun délai, l'article 93 se contentant de disposer que les « statuts particuliers pris en application du présent titre

doivent intervenir dans un délai de quatre ans à compter de sa publication ».

*
* *

Dans ces conditions, on ne peut manquer de noter la précarité de la situation des coopérants techniques non-titulaires. C'est pour tenter de remédier à cet état de fait que l'article 8 de la loi n° 72-659 du 13 juillet 1972 a prévu que ces personnels « bénéficient, à l'expiration de leur mission de coopération, dans les conditions fixées par décret, des garanties prévues en faveur des agents publics non-titulaires privés d'emplois.

La loi du 11 juin 1983 (article 17) et la loi du 11 janvier 1984 (article 82) disposent que « les agents non-titulaires qui peuvent se prévaloir des dispositions qui précèdent ne peuvent être licenciés que pour insuffisance professionnelle ou pour motif disciplinaire jusqu'à l'expiration des délais d'option qui leur sont ouverts par les décrets prévus à l'article 80. Les agents non-titulaires, qui ne demandent pas leur titularisation ou dont la titularisation n'a pas été prononcée, continuent à être employés dans les conditions prévues par la réglementation qui leur est applicable ou suivant les stipulations du contrat qu'ils ont souscrit. Lorsque les intéressés occupent un emploi d'une des catégories déterminées en application de l'article 4 et que leur contrat est à durée déterminée, ce contrat peut être renouvelé dans les conditions fixées audit article ».

Toutefois, en dépit de ces dispositions posées par le législateur, le ministère de la coopération et du développement procède à des licenciements de coopérants techniques non-titulaires, soit sur sa propre initiative, soit en avalisant les mesures prises par les Etats étrangers. Il invite les agents à s'inscrire dès leur retour en France à l'Agence Nationale pour l'Emploi.

De telles mesures ne semblent pas conformes aux dispositifs législatifs précitées. En effet, le ministère est tenu à l'obligation de réemploi de l'agent ou à la reconduction de son contrat de coopération et il ne semble pas qu'il souscrit aux dispositions prévues par la loi en renonçant à ses obligations.

Au demeurant, le directeur de l'administration générale du ministère de coopération et du développement a, dans une note de service du 28 juillet 1989, reconnu qu'un « agent technique non-titulaire privé de son emploi en coopération à la suite d'une suppression de poste ou d'une remise à disposition par l'Etat étranger partenaire est donc en droit de se prévaloir des dispositions de l'article 17 de la loi Le Pors.

En conséquence, tous ces agents ont droit au maintien de leur contrat sauf insuffisance professionnelle ou faute disciplinaire ».

Le Conseil d'Etat (arrêt Roche, 24 mars 1989, n° 77-668) a rappelé les obligations nées de l'article 17 de la loi du 11 juin 1983 en posant le principe selon lequel la décision de remise à disposition a été prise en violation de ces dispositions. Il a toutefois rejeté le recours de l'agent contre la décision du ministre portant refus de sa titularisation dans le corps des architectes-urbanistes de l'Etat au motif que « le législateur a confié à des décrets en Conseil d'Etat le soin de fixer les modalités d'application » des articles 73 et 74 de la loi du 11 juin 1984 posant le droit à la titularisation ».

Il apparaît ainsi que l'absence de décrets portant titularisation d'agents non-titulaires, coopérants techniques crée un vide juridique pouvant rendre inopérantes des dispositions de l'article 17 de la loi du 11 juin 1983.

Pour ces motifs, la présente proposition de loi tend à compléter la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 en fixant un délai pour la publication des décrets prévus tendant à assurer la titularisation des coopérants techniques.

PROPOSITION DE LOI

Article unique

L'article 93 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'Etat est complété, *in fine*, par un alinéa ainsi rédigé :

« Les décrets prévus pour l'application des articles 73 à 85 devront être publiés au plus tard le 31 décembre 1992. »